

## なぜヨーロッパで戦争が起こったのか —冷戦後のヨーロッパ安全保障秩序の構造的変容—

細谷雄一

はじめに

2022年2月24日に、ヨーロッパ大陸で戦争が勃発した。これは、ロシアがウクライナを侵略したことにより始まった戦争であるが、その戦争の構造と、そこに至る背景を理解する上で、冷戦終結後の30年間のヨーロッパ秩序の変遷を概観することが重要である。<sup>1</sup>

ロシア政府は繰り返し、ウクライナへの軍事侵攻がやむを得ぬ理由として、NATO 東方拡大がロシアに対して脅威を与えていること、そして NATO が東方拡大をしないという当初の「約束」を裏切って、冷戦終結後に東方拡大を続けてきたことの問題を指摘している。このような主張については、日本国内でも一定程度の影響力を持って、今回の戦争勃発の原因や問題の根元が、ロシアではなくて NATO、とりわけその盟主であるアメリカにあるというロシア政府のプロパガンダを信用する言説も少なくはない。そのようなロシア政府のプロパガンダが浸透する一つの理由として、日本国内では、冷戦終結後のヨーロッパ安全保障秩序の変遷について通常は、その全体像を理解するのが難しいという事情があるともいえる。それゆえ、その概観を理解することはこれまで以上に重要となっている。

他方で、現在のヨーロッパ安全保障秩序が流動的で、不安定であり、今後仮にロシアとウクライナの間で停戦の合意が結ばれたとしても、その再編が求められるであろうことは十分に考えられることである。そのような将来の停戦後の新しいヨーロッパ安全保障秩序において、ロシアやウクライナがどのような地位となるのか、そしてそこにアメリカがどの程度、さらにどのような軍事的な関与を行うかということは、重要な課題となるであろう。そして戦争後のヨーロッパ安全保障秩序の再編の必要を考慮する際においても、冷戦終結後のこれまで30年間の歴史を概観することは有用であろう。

それでは、冷戦終結、ドイツ統一、そして NATO の東方拡大が、ロシアのウクライナ侵攻、そして現在のロシア・ウクライナ戦争にどのような影響を与え、どのように連関しているのかを考えていきたい。

### 1 冷戦終結とドイツ統一 —三つのヨーロッパ安全保障秩序構想、1990-1994年

1989年の東欧革命を端緒として、ドイツ統一、そしてソ連崩壊と続いた冷戦終結に関連したヨーロッパにおける地殻変動は、それまで持続していたヨーロッパ秩序を大きく動揺する結果となった。

<sup>2</sup> それ以後に、はたして平和で安定したヨーロッパが誕生するのか、あるいは革命と体制移行は戦

争と混乱に帰結するのか、必ずしも自明ではなかった。<sup>3</sup> そして、そのような冷戦終結後のヨーロッパ安全保障秩序が、米英主導で再編されていき、ロシアは次第に周辺的な地位へと移行していくことが、今回のロシアによるウクライナ侵攻の起源を考える上での重要な意味を持つ。それはどういふことであろうか。

冷戦が終結した後に、どのようなヨーロッパ秩序を再構築し、どのような安全保障枠組みを中核に位置づけるかをめぐり、主要国間で見解の相違が見られた。とりわけ、米英、ロシア、フランスと、それぞれ大きく異なる冷戦後のヨーロッパ秩序構想を抱いていた。<sup>4</sup> 戦後ヨーロッパ秩序は、ドイツ分断がその中核に位置しており、米英仏ソ（ロ）の四大国がそこで特別な責任を有していた。他方で、この四大国の中で、米英、ロシア、フランスとそれぞれ異なる秩序構想を有していた。それでは、それぞれどのようなヨーロッパ安全保障秩序構想を抱いていたのであろうか。

第一に、アメリカとイギリスは、冷戦後のヨーロッパにおいてもアメリカの安全保障関与の継続が不可欠とみなし、NATO をその中核に位置づけることを求めていた。NATO は、冷戦時代の東西対立の産物ではなく、民主主義や自由主義という価値を擁護する共同体であり、国際協調の基礎であると捉えていた。

第二に、ロシアは、ミハイル・ゴルバチョフ書記長（後にソ連邦初代大統領）が「欧州共通の家」構想で希求したように、冷戦終結とともに NATO とワルシャワ条約機構の双方を解体して、欧州安保協力会議（CSCE、改組して後に欧州安保協力機構（OSCE））のような包摂的な全欧州的な枠組みを冷戦後のヨーロッパ安全保障秩序の中核に位置づけるべきだと考えていた。

第三に、フランスは、1945 年の「ヤルタ体制」こそが、アメリカやイギリスといった非ヨーロッパの大国がヨーロッパ大陸を分断した問題の根元とみなしており、かつてシャルル・ドゴール大統領が主張したように、「ヨーロッパ人によるヨーロッパ」を確立することを使命と考えていた。それゆえ、フランス自らが中核に位置する欧州共同体（EC、改組して後に欧州連合（EU））を冷戦後ヨーロッパ秩序の中核に位置づけて、EU が政治統合を進め、さらに共通の安全保障政策を持つことを求めた。フランスは、ドゴール主義の伝統からも、冷戦後の安保秩序を米ロの二つの域外大国による支配ではなくて、欧州諸国によってヨーロッパの安全保障を維持していく必要を論じていた。そのために、1993 年に新たに成立した EU において CFSP（共通外交・安保政策）、ESDP（欧州安保防衛政策）を発展させ、その基礎として ESDI（欧州安保防衛アイデンティティ）を育むことが期待された（2003 年の最初の欧州安保戦略（ESS）では、欧州独自の戦略文化の発展が期待された）。

このように、アメリカ、イギリス、ロシア、フランスという四大国それぞれ異なる冷戦後秩序構想を念頭に置いており、米英とロシアの構想には一定の摩擦や緊張が見られた。他方で、欧州諸国が中心的な役割を担うべきだという点において、ロシアとフランスの間には一定の認識の共有が見られた。

ロシアとフランスは、冷戦後のヨーロッパ安全保障秩序において、アメリカの役割を低減させることについてある程度見解を共有していた。そのことは、例えば、2015 年 2 月に合意されたミンスク II 合意がロシア、フランス、ドイツ中心に協議されたことや、ウクライナ戦争に至る過程でプーチン大統領が頻繁にマクロン大統領と協議して、欧州安保秩序の再編に言及していたことにも繋がっている。また、ロシア・ウクライナ戦争が勃発する直前に、マクロン大統領とプーチン大統領が頻

繁に連絡を取り合い、電話会談や対面での会談を行っていた背景として、これからのヨーロッパ安全保障秩序の在り方についての認識の共有が存在したと理解することも可能であろう。

とはいえ、結果として、米英が考える NATO 中心の冷戦後秩序構想が、実際に中核となってヨーロッパの国際関係は展開していく。そして、NATO の東方拡大にとりわけ積極的であったのも、米英両国であった。そのような米英両国が主導する冷戦後のヨーロッパ安全保障秩序に対して、ロシアが大きな不満を抱いていたということは、ロシア・ウクライナ戦争を理解する上での重要な背景である。それではそれをもう少し詳しく見ていきたい。

## 2 NATO 東方拡大をめぐる論争、1991-1999 年

冷戦後のヨーロッパ安保秩序における最大の争点の一つは、ドイツ統一の実現と、統一ドイツの NATO 加盟問題であった。<sup>5</sup> 1989 年 11 月 9 日のベルリンの壁崩壊から、1990 年 10 月 3 日のドイツ再統一に至る過程で、ドイツ統一を主導したアメリカのブッシュ大統領やベイカー国務長官は、緊密に西ドイツのコール首相と連携すると同時に、ドイツ統一にて意向を示していたフランスのミッテラン大統領、イギリスのサッチャー首相、そしてソ連のゴルバチョフ書記長（1990 年 3 月 15 日以降は大統領）と協議を行い、合意を取り付けることを目指した。

その過程で、1990 年 2 月 9 日にベイカー国務長官は、ゴルバチョフ書記長との間でドイツ統一を実現した後に、ドイツを NATO に加盟させても「1 インチ」も NATO 軍を「鉄のカーテン」を超えて旧共産圏諸国には駐留させないと提案した。このことが、直接的には、ロシア政府が今回のウクライナ侵攻をする際の「口実」としてしばしば参照されている。事実、アメリカ政府史料として、ベイカー国務長官がそのような発言をした記録は残っており、そのような発言はソ連政府側でも記憶されていた。

しかしながら、これはあくまでも、統一ドイツによる軍事大国化の懸念を有するソ連政府の不安を解消するための提案であり、ドイツ統一への不安を和らげるための協議であった東欧諸国はまだ革命後の混乱と体制移行のさなかにあり、NATO 東方拡大はまだこの時点ではその可能性が考慮されておらず、議題にも上っていなかった。そして、そのようなベイカー国務長官の発言は、必ずしも当時のソ連政府は正式な外交上の合意として記録していたわけでもないし、両国間で署名を伴う合意として承認されたわけでもなかった。そもそも NATO の行動を拘束するような合意であるためには、アメリカ一国ではなくて、正式な意思決定機関としての北大西洋理事会や、全加盟国による合意を伴うことが不可欠である。従って、それを拘束力を伴うロシアと NATO との「合意」として扱うことはできない。

そもそも 1990 年代の NATO にとっての最大の課題は、旧共産圏諸国との協力の枠組みを摸索することであった。<sup>6</sup> 旧共産圏諸国は、ロシアも含めて、冷戦終結後の体制移行を進める上では NATO 諸国からの経済的支援が不可欠であって、当時は対決姿勢よりもむしろ、そのような経済協力を要請する上でも協力姿勢が顕著であった。1990 年 7 月ロンドン NATO 首脳会議では、冷戦後のヨーロッパ安全保障秩序をめぐる協議がなされ、米英が主導して NATO を中心とした秩序を維持していくことが合意されたが、その上で 1991 年 7 月には東欧の旧共産圏諸国とも NATO 協力理事会

(NATO Cooperation Council; NACC) を設立した。この NACC は 1994 年には「平和のためのパートナーシップ」と再編され、ロシアもそこに加わることになる。

この頃のヨーロッパでは、その将来への楽観的な国際協調的な雰囲気が残っていた。それゆえ、1997 年には、ポーランド、チェコ、ハンガリーの東欧の三カ国が NATO に加盟することと同時に、ロシアが NATO の意思決定に一定程度加わることができる NATO ロシア合同常設評議会が設立される。いわば、NATO の東方拡大は、NATO とロシアとの協調枠組みの強化へ移行して進められ、NATO によるロシアへの安心供与 (reassurance) が同時並行でなされてきたともいえる。

他方で、1990 年代から 2000 年代まで、OSCE もまたヨーロッパ安全保障で一定の重要な役割を担ってきた。たとえば、1994 年のブダペスト CSCE 首脳会議ではウクライナなどの旧ソ連共和国における非核化の合意がなされ、「ブダペスト・メモランダム」として署名諸国がウクライナの国境や領土保全を尊重することを前提にウクライナの非核化が決定された。日本もそのための経済支援と技術支援を行っている。この 1994 年の時点で、ウクライナが核兵器を放棄すること、そしてロシア政府がその前提としてウクライナの主権と領土を保全することを合意している。それゆえ、今回のロシアによるウクライナ侵攻は、ヨーロッパにおける領土と国境を尊重することを合意した 1975 年のヘルシンキ協定に加えて、このブダペスト宣言を反故にするものであり、ロシア政府自らが合意した内容に背くものであって、国連憲章の紛争の平和的解決の規範に対する違反に加えて、その点からもその軍事攻撃を正当化することは困難である。

### 3 対テロ戦争からクリミア併合へ、2001-2014 年

大きな転換点は、1999 年 4 月のコソボ戦争と、2003 年 3 月のイラク戦争であった。国連安保理決議を経ないかたちでのアメリカによる軍事力の行使は、それまでの 1990 年代の NATO とロシアとの協力の基盤を揺るがした。他方で、ロシアは現実的に「対テロ戦争」に一定の協力姿勢を示し、それによりロシア国内の反体制勢力を「テロリスト」として武力を用いて鎮圧することを「対テロ戦争」と位置づけることで国際社会の理解が得られると考えた。そのような「対テロ戦争」は、ロシア政府がチェチェンなどでの軍事攻撃を行うことを正当化させて、さらにはアメリカなどの欧米諸国が主要な脅威をロシアや中国のような大国ではなくて国際的テロリズムとしてそれらに目が奪われる契機となった。アメリカ政府としても、「対テロ戦争」を進める上では、国連安保理決議を得る上でも、ロシア政府の協力が不可欠だと考えていた。

さらに 2008 年のブカレスト NATO 首脳会議では、ウクライナとジョージアの NATO 加盟をブッシュ大統領が強く推していたのに対して、そのことがロシアに対する圧力となり不安をもたらすことからフランスやドイツが強く反対したことで、合意に達することはなかった。事後的に、この時点でフランスやドイツの中ではロシアとの協力に過度に楽観的であったことへの批判が指摘されることがある。アンゲラ・メルケル元首相は、そのような批判に対して、正当化をする発言を残している。<sup>7</sup>

他方で、ロシア政府内ではこのようにして、NATO が旧ソ連邦を構成した共和国にまで拡大が広がっていくことへの強い不満が鬱積するようになる。2014 年のウクライナのマイダン革命も、した

がって、アメリカ政府の「陰謀」により体制転換を図っていたとみなすようになる。そのように考えると、ウクライナの加盟問題を協議した 2008 年のブカレスト NATO 首脳会談から、マイダン革命が起こりロシアによるクリミア半島併合が強行された 2014 年までの 6 年間で、ロシアと NATO との関係が悪化して、相互不信が醸成される大きな転機であったことが分かる。

### 3 米ロ対立の固定化 一自由民主主義体制と権威主義体制との体制間競争へ、2014-2022 年

2014 年のロシアによるクリミア併合を受けて、NATO では集団防衛を強化する方向へと動き、ロシアに対して経済制裁を発動して、その行動を脅威と見なす傾向が加速していく。それゆえ NATO 各加盟国の GDP あたり 2.0%を防衛費に割く目標設定や、トランプ政権下のアメリカの欧州防衛への関与の強化などの動きが見られた。

また、2017 年 12 月のアメリカの国家安全保障戦略と、2018 年 10 月 4 日のマイク・ペンス副大統領の中国演説と、次第にアメリカはイデオロギー的にも、中国やロシアの権威主義体制に対抗して、自由民主主義諸国の連携を強める方向へと動いていった。

2021 年から 22 年 2 月にかけて、ロシアとフランスが主導してヨーロッパの安全保障秩序を再編する動きがしばしば見られた。2021 年 8 月のカブールからの米軍撤退は、バイデン政権のアメリカが世界から後退しているように見られており、またアメリカのインド太平洋重視の戦略はもはやヨーロッパでのアメリカの役割が低減していくことを示唆するように思われた。アメリカの影響力の後退と、ドイツのロシアの天然資源への依存、そしてフランスのマクロン大統領との一定の信頼関係を背景に、プーチン大統領はウクライナ東部の紛争を強硬手段で解決することが可能と考えたのかも知れない。

#### おわりに

冷戦終結後のヨーロッパ安全保障秩序は、NATO を中心として東方拡大を進める米英の構想が中核に位置づけられて発展してきた。そこでは OSCE により大きな権限を付与することを求めるロシアや、EU がより自立的な安全保障上の役割を担うことを求めるフランスの構想もまた、一定の補完的な役割を担っていた。

しかしながら、2000 年代以降、米ロ間の対立を背景に OSCE は次第に機能麻痺していき、また EU 加盟国が十分な防衛費を費やさないことや、ブレグジットによるイギリスの EU 離脱により EU の役割の限界も見られるようになった。それゆえ、アメリカのヨーロッパへの安全保障上の関与は継続し、EU 独自の「戦略的自律」もフランス政府が期待したようには発展していかなかった。あくまでも、米英が主導する NATO を中心としたヨーロッパ安全保障秩序の構想は、強化されていく傾向が見られ、そのことが中東欧諸国や北欧諸国の NATO に対する信頼と期待の増強に繋がっていく。それは、ロシアのウクライナ侵攻を受けて、長年の中立政策を覆してフィンランドやスウェーデンが NATO 加盟を申請する動きにも象徴されている。

むしろ、近年は NATO の役割強化がよりいっそう重視されるようになってきて、NATO 加盟国

のバルト三国や東欧諸国において米軍などをローテーションで駐留させるようになり、ロシアによる軍事侵攻の懸念を払拭しようとしてきた。あわせて、ロシアなどからのサイバー攻撃に対処するために、2017年にはエストニアの首都タリンに NATO サイバー防衛協力センター (NATO-CCDCOE) を設立して、日本も一定の協力を行っている。2014年のロシアによるクリミア半島併合は、バルト三国やポーランドなどの、かつてロシアに国土を侵略、併合された経験をもつ近隣諸国に、よりいっそうの安全保障上の不安を醸成させる結果となり、そのことはアメリカの軍事的関与の拡大を要請する流れに繋がる。

NATO 東方拡大は、NACC や、PfP、NATO ロシア合同常設評議会や、NATO ロシア理事会などのロシアとの協力の深化と並行して、発展してきた。それは、NATO 諸国と乃協力関係を、ロシア政府自らが望んできたことを証明する軌跡であった。むしろ 2014年のロシアによるクリミア併合以降、NATO 加盟国間でのロシアの軍事的脅威への懸念が強まり、それらの協力枠組みが機能麻痺すると同時に、集団防衛を強化するための方向に動いてきた。そのことが、反対に、プーチン大統領には NATO からの圧力が強まっているとみなしたのであろう。その意味では、ロシアの強硬な軍事行動こそが、それへの対応として NATO の防衛力強化を促す結果となり、近隣諸国への不安を拡大する帰結となったのだ。ロシアと NATO との協調的な安全保障秩序の可能性は、双方の試みにより摸索され、一定程度の成果を生んできたのにも拘わらず、むしろロシアの単独行動主義的な 2014年の軍事行動、そして国境線の変更こそが、その後の両者の緊張や対立をもたらし、ヨーロッパ安全保障秩序に混乱と紛争をもたらす契機になったことを、再認識することが重要ではないだろうか。

(慶應義塾大学法学部教授、ケンブリッジ大学ダウニング・カレッジ訪問研究員)

---

<sup>1</sup> そのような冷戦後のヨーロッパ秩序を概観する上では、たとえば、冷戦終結期についてはモーリス・ヴァイス『戦後国際関係史 ―二極化世界から混迷の時代へ』細谷雄一・宮下雄一郎監訳 (慶應義塾大学出版会、2018年) 208-224頁参照、森聡・福田円編『入門講義・戦後国際政治史』(慶應義塾大学出版会、2022年) 125-133頁などを参照。

<sup>2</sup> たとえば、遠藤乾「ヨーロッパ統合の再活性化 1979-91年」および鈴木一人「冷戦後のヨーロッパ統合 1992-98年」遠藤乾編『ヨーロッパ統合史・増補版』(名古屋大学出版会、2014年)や、東野篤子「ビッグ・バン拡大からリスボン条約へ ―危機の序章としての二〇〇〇年代―」益田実・山本健編『欧州統合史 ―二つの世界大戦からブレグジットまで』(ミネルヴァ書房、2019年)などを参照。

<sup>3</sup> この過程については、例えば最新の研究成果として、吉留公太『ドイツ統一とアメリカ外交』(晃洋書房、2021年)や、M.E. Sarotte, *Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate* (New Haven: Yale University Press, 2021)などを参照。

<sup>4</sup> このような視点で冷戦終結を論じる研究として、藤原帰一「冷戦の終わりがた ―合意による平和から力の平和へ―」東京大学社会科学研究所編『20世紀システム (1) 機能と変容』(東京大学出版会、1998年)および、赤木完爾「冷戦の終結」添谷芳秀・赤木完爾編『冷戦後の国際政治 ―実証・政策・理論』(慶應義塾大学出版会、1998年)の二つの論文を参照。前者は、米英主導の「力の平和」を批判的に論じており、後者はむしろそれを肯定的に論じているという違いが見られる。

<sup>5</sup> ドイツ統一をヨーロッパ安全保障秩序と結びつけて概観するものとして、鶴岡路人「統一ドイツの NATO 帰属への道 ―冷戦と冷戦後の狭間』『法学政治学論究』第 51 号 (2001 年)、同「ドイツ統一問題の再浮上と加速化 ―米ソ独の冷戦終結観の相克と『ドイツ問題』のダイナミズム』『法学政治学論究』第 49 号 (2001 年)、および岩間陽子「NATO 東方拡大」岩間陽子・君塚直隆・細谷雄一編『ハンドブック・ヨーロッパ外交史』(ミネルヴァ書房、2022年)などを参照。

---

<sup>6</sup> 細谷雄一『国際秩序 —18世紀ヨーロッパから21世紀アジアへ』(中公新書、2012年) 302-6頁。

<sup>7</sup> 「ウクライナのNATO早期加盟、阻止は妥当だった メルケル独首相」2022年4月6日、時事通信社 (AFP)。

<https://www.jiji.com/jc/article?k=20220406042833a&g=afp>